

腐败与反腐败的财政学思考

赵 峰

(厦门大学财经系研究生部, 福建厦门 361005)

摘要 腐败问题关系到党的生死存亡。究其原因, 寻其对策也成为各门学科的重要任务。从腐败产生的经济根源出发, 寻租空间的存在是腐败滋生的“温床”。从财政学上思考, 诱发寻租有财政体制上的缺陷, 要相应地提出财政改革的方案, 从制度上来遏制腐败。

关键词 寻租; 预算外资金; 政府采购; 财政监督

中图分类号 F812.2 **文献标识码** A

腐败现象一直是困扰党和各级政府的重大政治经济问题, 它的存在和蔓延已危及我们党和国家的前途命运。治理腐败已刻不容缓, 必须采取相应的对策来遏制腐败的产生和蔓延。目前的反腐败讨论主要集中在提高道德水平和加大惩罚力度等非经济因素。笔者认为腐败是一个有着现实经济根源和制度原因的客观存在。应该指出, 我国目前出现的腐败现象不是市场取向的改革造成的, 而是改革尚不彻底造成的; 不是市场经济的产物, 而恰恰是市场经济体制尚不健全的产物。从某种程度上说, 我国当前的财政体制缺陷是诱发腐败的一个重要因素。本文试图从财政体制建设的角度来探讨反腐败问题。

一、腐败产生的经济根源

腐败是指“经济人”(经济学关于经济人追求自身利益最大化的假定一直是一个有争议的问题, 但将追求自身更大利益的假定用于参与腐败活动的经济人, 则引起争论的可能性要小得多。)不合制度规则地利用公众赋予的职权为自己谋利益的活动。腐败活动包括对其需求和供给双方及其互动行为, 它的存在是因为对其需求者具有效用, 为其供给者带来收益。腐败的需求者愿意投入资源而获得非市场性的收益(即行贿), 另一方面, 腐败的供给者——政府官员, 由于“经济人”的基本假设, 追求自身的利益最大化。在缺乏完善的制度约束情况下, 其供给必然是巨大的。而我国当前财政制度环境的某些性质具有对腐败供求动机的刺激, 腐败为其需求者提供效用并为其供给者带来收益。众所周知, 我国的市场经济新的财政体制是在计划经济旧的财政体制中产生的。在新旧体制转换过程中, 两种体制、两种经济管理方法和原则必然在一

定时间内同时并存、交叉作用, 转换过程中造成管理上的空档也就在所难免。旧体制没有根本改革, 新的运行机制没有及时配套建立, 新旧体制转轨中留有“空隙”, 这就为腐败的需求营造出“寻租空间”。同时又由于相关的监督、激励机制的不完善, 对官员腐败的供给也缺乏必要的制衡。现实的制度环境不可避免地使腐败的蔓延成为可能。

二、诱发寻租的财政体制的缺陷

1. 预算外、制度外资金急剧膨胀, 管理混乱。预算外、制度外资金是过渡性财政制度安排的孪生体, 并产生愈益明显的负面影响。首先, 这种做法为政府行为的非规范性和随意性提供了物质条件。预算内、预算外、制度外三块资金并存, 使政府系统分散地拥有了较多脱离制度约束的资金。导致政府有关部门可以利用这些资金按照自己的意愿而不是公众的意愿去支持某些脱离政策要求和法规监察的行为。其次, 多渠道筹资加重了企业和个人负担, 损坏了政府形象。政府各部门争相收费、设立基金, 甚至形成了费大于税的格局。由于收费和收基金往往可以无度、无规, 包容各种讨价还价、暗中交易因素, 这势必缺乏廉洁的约束。至于制度外的“小金库”, 更易成为支撑公职人员“高消费”和放置“权钱交易”收入的便利条件, 形成滋生腐败的温床。

2. 政府采购制度缺乏市场的透明度和严密性, 容易引起大量的“寻租”行为。目前的政府支出管理模式, 重视预算和决算过程, 轻视资金的使用过程, 对整个资金使用过程缺乏行之有效的制约机制, 有关部门对全过程缺乏必要的参与。分散采购的模式使财政资金的分配和使用相脱节; “回扣”现象时有

收稿日期 2001-03-16

作者简介 赵峰(1977—), 男, 福建建阳人, 厦门大学财经系硕士研究生。

发生。财政监督形同虚设,难以实现财政资金由价值形态向实物形态的延伸管理。同时,支出单位自主使用财政资金,没有形成一整套符合市场经济体制要求的管理制度和运行机制,因而在支出管理上存在许多漏洞,如采购渠道复杂、“暗箱”操作、采购物品或劳务价格高,质量得不到保证等问题。结果必然是财政支出控制难以实施,资金浪费严重,效益低下,滋生许多腐败现象。

3. 财政监督、激励机制不完善,无法对腐败现象进行有效的遏制。(1)财政监督体系的法律法规不健全。财政监督的依据是国家设立的财政法律法规,现行我国有关财政监督的规定条款,往往是原则性的,对待腐败问题的相关处理上操作性不强。(2)会计信息失真,很多企业和单位账外设账,编制假报表,假凭证、假账本,为腐败分子批上合法的外衣。(3)日常监督不力。长期以来,我国财政监督重事后监督,轻日常监督,并具有集中性和突击性的特点,这一方法已难以适应反腐败形势的需要。(4)处罚力度不够。监督检查后怎样处理,在财政监督法律体系不健全,又加之当前存在多种关系干预的情况下,其严格执法受到阻碍,处罚缺乏其真正的威慑力。腐败分子顶风作案,屡禁不止,使其法律效果和社会效果大打折扣。

三、改革是遏制寻租、建立反腐倡廉的财政体制的根本途径

1. 强化预算外、制度外资金管理,从财源上杜绝腐败现象的发生。预算外、制度外资金的筹集是一种政府行为,决定了资金的性质不是部门单位的自有资金。因此,其所有权、调控权及管理权都应归政府财政,要将其逐步纳入预算管理,以保持国家预算的统一性和完整性。首先,大力加强和健全管理方法,争取在一二年内将仍处于制度外的社保基金、土地收益等纳入预算外,部分资金可以直接转入预算内。其次,要将未纳入预算管理的预算外资金,统一纳入财政专户管理,实行收支两条线管理。再者,应对现有的预算外、制度外资金分门别类地细化、量化和公开化,增强可操作性和透明度。当前,应当积极推进“清费改税”或“税费分流归位”的改革。最后,统筹兼顾,综合平衡。预算外资金管理还钱于财政后,财政应将预算外资金综合运筹,由财政编制综合财政预算方案,报政府审查,人民代表大会通过,保证综合预算的严肃性。避免预算外资金管理的部门化、随意化,从经济上、制度上制约和限制党政机关的腐败。

2. 建立起符合市场经济规律的政府采购制度,加强对公共支出管理。首先,规范政府采购制度要求,采购活动及采购过程应保持较强的公开性和较高的透明度。根据该原则,政府采购的程序要完整、详细、准确,同时,通过专门的报刊、杂志及电子信息系统,将采购信息,公布于众。防止采购过程中欺诈、腐败等不正当行为的发生。第二,政府采购活动应由财政、审计、计划、纪检监察、公证、国有资产管理、技术监督、工商和使用单位等部门共同参与全过程,以此来增强采购活动的透明度。第三,建立、健全专门的政府采购执行机构,采用高度集中购买的方式来杜绝采购活动中暗箱操作方式。对执行机构人员进行专门的培训、考试,经财政部门 and 有关部门登记注册后方可正式上岗,使之具有较高的政治业务素质。通过以上措施使整个政府采购活动,对各方面形成制约和约束,避免以往某一部门既当“运动员”又当“裁判员”的问题。从而达到加强反腐倡廉,实现社会风气的逐步好转的目的。

3. 加强和改善财政监督。(1)依法行政、依法监督是依法治国的客观要求,建立健全相应的财政监督法规和规章制度是深化监督工作的基础,也是反腐败工作的重要的法律保障。必须建立可供操作的程序性制度方法,使财政的反腐败的监督职能落到实处。如出台《财政检查工作规则》、《财政检查取证暂行规定》等规章。(2)建立会计信息质量抽查公告制度。针对账外账、假报表、假凭证等问题,对企业会计信息质量进行定期的抽查,向社会进行公告,使腐败分子无处匿迹。(3)从侧重事后检查向事前、事中监控和必要事后检查相结合的监督模式转变,提高监督检查的针对性、时效性。(4)建立健全财政的内部监督检查机制。明确规范各业务机构管理监督职责,并明确由财政内部监督机构对业务机构执行财税政策、规章制度情况进行监督检查,以此促进廉政水平的提高。(5)严格执法,加大对违法乱纪责任人的处理力度,建立有关部门联合办案制度和健全个人责任移送制度。充分发挥处罚措施的威慑作用和教育作用,促进反腐败斗争深入开展。(6)充分利用网络优势,开展财政监督,充分掌握监督对象的基本情况,实现信息共享,降低工作成本,提高反腐倡廉的监督效率。

(责任编辑 孙立东)